

Arbeidsrecht

De rol van de internationale Arbeidsorganisatie in de XXIste eeuw

Rudi DELARUE
Internationaal Arbeidsbureau,
directeur voor de EU en de Benelux landen ¹.

¹ De meningen in deze bijdrage geven niet noodzakelijk de officiële positie van het IAB weer.

Introductie

De Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) is de gespecialiseerde instelling van de Verenigde Naties (VN) en bevoegd voor alle dimensies van arbeid. Het Internationaal Arbeidsbureau (IAB) is het vaste secretariaat van de IAO en gevestigd in Genève¹. Het IAB heeft kantoren in meer dan 50 landen en ontwikkelt activiteiten en operaties in vrijwel alle landen ter wereld.

De IAO werd opgericht in 1919, dus voor de VN, en is de enige internationale instelling waar regeringen het niet alleen voor het zeggen hebben². Werkgevers, werknemers en regeringen zitten samen in alle besluitvormingsorganen, zoals de Internationale Arbeidsconferentie (IAC) en de Raad van Bestuur (GB). Deze driedledige samenstelling en besluitvorming zijn verankerd in de IAO-constitutie en in de IAO-werkingsregels. De driedledige betrokkenheid wordt ook doorgetrokken naar consultaties op nationaal vlak³.

Het basisidee achter de oprichting van de IAO is dat er geen duurzame vrede kan zijn zonder sociale rechtvaardigheid. De waarden waarvoor de IAO staat, zijn meer dan ooit actueel, al is de context inmiddels wel fundamenteel verschillend. De relevantie van sociale rechtvaardigheid en de driedledige samenstelling van de IAO liggen mede aan de grondslag van het succes van de IAO door de geschiedenis heen, ondanks moeilijke momenten net voor en tijdens WO II, in de periode 1977-1980 en direct na de val van de Berlijnse muur.

De IAO speelt een hernieuwde en dynamische rol en dit onder meer in het kader van de sociale dimensie van de mondialisering, de sociale- en werkgelegenheidsaspecten van de financiële en economische crisis, de demografische ontwikkeling, economische en maatschappelijke transformaties, vernieuwde democratische evoluties in meerdere regio's, de vergroening van de economie en duurzame ontwikkeling. De IAO heeft voor sommige van deze toekomstgerichte thema's, ondanks haar beperkte financiële- en werkingsmiddelen, zelfs baanbrekende initiatieven genomen en dat in nauwe samenwerking met andere partners.

De Verklaring van de IAO betreffende de sociale rechtvaardigheid voor een billijke mondialisering van juni 2008 geeft uiting aan de hedendaagse visie op

¹ In het Engels respectievelijk de “International Labour Organization (ILO)” en het “International labour Office” (ILO Office). In het Engels wordt ILO vaak door elkaar gebruikt voor zowel de Organisatie als het Bureau en dat is verwarrend. In het Frans worden respectievelijk “Organisation Internationale du Travail (OIT)” en “Bureau International du Travail” (BIT) gebruikt.

² De gespecialiseerde organisaties van de VN, Cedric RYNGAERT (red.), Acco, Leuven, 2011.

³ Bijvoorbeeld IAO-conventie N° 122 over het werkgelegenheidsbeleid en conventie N°144 over driedledige consultaties. Beide conventies zijn geratificeerd door België en bijna alle andere EU-lidstaten.

de missie van de IAO door middel van de “Agenda voor Waardig Werk”⁴. Deze hedendaagse agenda gaat uit van een geïntegreerde en coherente benadering van de huidige en toekomstige wereld van het werk. De Agenda voor Waardig Werk omhelst ook een geactualiseerd normatief kader bestaande uit 79 conventies en 80 aanbevelingen, een systeem voor de opvolging van de toepassing in het recht en de praktijk, geïntegreerde beleidskaders voor onder andere arbeidsmigratie, technische ondersteuning en ontwikkelingssamenwerking om daadwerkelijke toepassing te ondersteunen, en tot slot ook vorming en een intensere samenhang tussen analyse, beleidsdiscussies en normatieve acties⁵. De IAO werkt ook aan een betere toepassing van haar instrumenten voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO-CSR), zoals de helpdesk voor ondernemingen en internationale arbeidsnormen en aan de uitvoering van haar nieuw kader voor publiek-private samenwerking⁶.

De vernieuwde impact van de IAO komt tevens tot uiting in de toenemende samenwerking van de IAO met de internationale financiële instellingen (IMF en Wereldbank), de VN-gespecialiseerde agentschappen, de VN, regionale organisaties (zoals de Europese Unie (EU)) en de private sector (publiek-private partnerschappen).

De systeemfouten van het mondiaal financieel stelsel, die volop losgebarsten zijn in 2008, stellen grote uitdagingen voor de werkgelegenheid en het economisch- en sociaal bestuur van alle bestuursniveaus overal ter wereld. De IAO heeft vanaf september 2008, het moment waarop de financiële luchtbel uiteenbarstte, haar acties, analyses en beleidsaanbevelingen gekaderd in de context van “antwoorden op de crisis”. Dit resulteerde onder meer in het Wereldwijde Werkgelegenheidspact van juni 2009 en de initiatieven rond de sociale beschermingssokkel. Deze initiatieven kregen de steun van de G20 en de VN⁷. De IAB directeur-generaal neemt sinds 2008 ook deel aan de G20, zowel op het niveau van de G20-vergadering van de ministers van arbeid als de G20-top.

De EU en haar lidstaten hebben vanaf 2001 geleidelijkaan het belang en de relevantie van de IAO herontdekt, zowel wat betreft het EU-interne als externe beleid.

4 Voor de Nederlandstalige versie van de 2008-verklaring en van andere IAO en IAB teksten zie de website van IAO- Brussel: http://www.ilo.org/brussels/key-documents/WCMS_169236/lang--nl/index.htm.

5 Voor vorming en de technische samenwerking speelt het IAO internationaal vormingscentrum in Turiijn een grote rol (IAO-ITC). Voor de lijst van de geactualiseerde of up to date IAO-conventies, zie ILOLEX: http://www.ilo.org/global/standards/WCMS_125121/lang--en/index.htm. Deze lijst is natuurlijk evolutief in functie van de IAO-normatieve beleidsbeslissingen.

6 ILO Helpdesk for Business on International Labour Standards: <http://www.ilo.org/empent/areas/business-helpdesk/lang--en/index.htm>. Voor public-private partnerships zie: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/pardev/development/ppp.htm>.

7 The response of the UN system to the financial and economic crisis, UN Chief Executive Board (CEB), April 2009.

Een speciale plaats in de internationale rechtsorde

De IAO-constitutie van 1919 en aanvullende besluiten van de IAC en IAO GB bevatten een aantal bijzondere mechanismen die de IAO een bijzondere plaats geven in de internationale rechtsorde. Zo worden zowel conventies als aanbevelingen aangenomen door een stemming waarbij regeringen, werkgevers en werknemers betrokken zijn. De totstandkoming van de conventies vereist, in tegenstelling tot alle andere internationale verdragen, geen ondertekening door de betrokken landen of regionale organisaties. De IAO-conventies zijn echter, net zoals dit het geval is bij andere verdragen, pas inhoudelijk bindend na ratificatie door de IAO-lidstaten. Er zijn echter wel procedurele verplichtingen. Iedere lidstaat is verplicht om elke conventie binnen 12 maanden voor te leggen aan de bevoegde overheid⁸. De regering moet aan de bevoegde overheid aangeven welk gevolg ze wenst te geven aan de tekst (onmiddellijke ratificatie, ratificatie in de toekomst, geen ratificatie). Ze moet de sociale partners hierover raadplegen.

Het IAB kan op geregelde tijdstippen aan iedere lidstaat om informatie vragen waarom ze een bepaalde conventie niet geratificeerd heeft en over de perspectieven inzake ratificatie en toepassing⁹. Bij de bespreking van de IAO-constitutie in 1919 circuleerde overigens ook een Brits voorstel (jawel) om conventies goedgekeurd door de IAC rechtstreekse werking te verlenen, tenzij een lidstaat zich er tegen zou verzetten binnen x-maanden na goedkeuring. Dit voorstel heeft het niet gehaald, maar bepaalde aspecten zijn wel overgenomen en later uitgewerkt zoals de verplichting voor iedere IAO-lidstaat om de constitutionele principes inzake syndicale vrijheid (voor werknemers en werkgevers) en vrije collectieve onderhandelingen te respecteren.

Het Comité voor de Syndicale Vrijheid kan klachten ontvangen en behandelen van vakbonden en werkgevers uit alle lidstaten, zelfs uit landen die de betrokken conventies niet geratificeerd hebben¹⁰.

De Verklaring van de IAO inzake de fundamentele rechten en principes op het werk (FRPW) uit 1998 voerde ook een opvolgingssysteem in, zelfs voor landen die de betrokken acht conventies niet geratificeerd hebben (zie verder). De verplichtingen die hieruit voortvloeien zijn echter minder verregaand dan bij ratificatie van één of meerdere van de betrokken conventies. Met de IAO-verklaring uit 2008 werd nog een bijkomende stap gezet. Ieder jaar bespreekt de IAC één van de vier onderdelen van waardig werk (zie verder). Het IAB en de Commissie van deskundigen voor de toepassing van verdragen en aanbevelingen bereiden deze discussie voor met rapporten over één of meerdere betrokken conventies en aanbevelingen. Dit omvat ook de toepassing in de niet-

⁸ Aanbevelingen zijn juridisch niet verbindend maar kunnen wel een grote invloed uitoefenen op de aanpassing van regionale (zoals EU) of nationale wetten en praktijk.

⁹ Art 19 IAO-constitutie, het opvolgingsmechanisme van de IAO-verklaring uit 1998 over fundamentele rechten en principes op het werk (FRPW) en de IAO-verklaring uit 2008 betreffende sociale rechtvaardigheid voor een billijke mondialisering, conventie 144 over driedelige raadplegingen.

¹⁰ Conventies N° 87 en N° 98.

ratificerende lidstaten. Bedoeling hiervan is onder meer om een meer geïnformeerd, doordacht en coherent normatief beleid te voeren. Dit resulteerde in juni 2011 in een akkoord om op de IAC van juni 2012 een aanbeveling te agenderen over nationale sokkels voor sociale bescherming en om de bestaande conventie N° 102 over sociale zekerheid in de nabije toekomst specifiek bij te sturen met de invoering van sekseneutrale referentiebegrippen voor de vastlegging van pensioenen. Het resulteerde ook in de bijsturing van de IAB-technische bijstand rond sociale zekerheid en van andere activiteiten, zoals onderzoek, publicaties, indicatoren, nationale waardig werk programma's en samenwerking met de VN, internationale financiële instellingen en regionale organisaties.

De EU en IAO passen eigenlijk een aantal gelijkaardige moderne juridische- en bestuurs- methodieken toe. Zowel de IAO- Agenda voor Waardig Werk als de EU 2020-strategie gaan uit van een geïntegreerde benadering en opvolging van werk, sociaal beleid, economie en duurzame ontwikkeling. De EU past een combinatie toe van wetgeving, richtsnoeren, indicatoren, bijstand en opvolging. De EU-27 gaat hierin natuurlijk veel verder dan de IAO met 183 lidstaten. De EU six-pack wetgeving over het economisch bestuur zet bovendien nog nieuwe stappen en voorziet overigens ook in sancties.

De EU kent al sinds vele jaren het principe van de rechtstreekse werking voor EU-recht. De IAO past hiervan slechts een zeer embryonale versie toe, namelijk voor de FRPW en vooral dan voor de syndicale vrijheid en vrije collectieve onderhandelingen. Dit volgt rechtstreeks uit de IAO-constitutie en geldt voor alle 183-lidstaten ongeacht ratificatie van de betrokken conventies. De IAO- Commissie van deskundigen voor de toepassing van verdragen en aanbevelingen en het Comité voor de Syndicale Vrijheid vervullen een zeer belangrijke interpretatieve taak¹¹. In een groot aantal landen aanvaardden de nationale rechters daarenboven ook de directe toepassing van sommige bepalingen uit de IAO-conventies en van de IAO-constitutionele principes inzake syndicale vrijheid en vrije collectieve onderhandelingen¹². Dit is echter gebaseerd op de nationale rechtsorde en niet zozeer op de IAO-constitutie.

De rechtstreekse werking van sommige bepalingen en principes van de IAO-constitutie en de FRPW, hoe beperkt ook, vormen echter belangrijke bouwstenen voor de ontwikkeling van een sterkere sociale dimensie van de mondialisering. Dit vereist echter een onafhankelijke rechterlijke macht en de nodige

¹¹ De posities van de Commissie van deskundigen voor de toepassing van verdragen en aanbevelingen en van het Comité voor de Syndicale Vrijheid geven vaak concrete posities voor de toepassing van de normen. Nationale rechters verwijzen vaak rechtstreeks of onrechtstreeks naar deze posities. De IAO-constitutie voorziet wel in de mogelijkheid van de oprichting van een rechtbank. Deze bepaling is nog niet uitgevoerd maar wat niet is kan nog komen.

¹² Dit is het geval in veel, maar niet alle, EU-lidstaten en ook in heel wat andere landen zoals bijv. in Latijns Amerika. Zo schoof recentelijk het Columbiaans Hoogerechtshof een aantal nationale bepalingen terzijde wegens strijdig met IAO-conventies. In bepaalde EU-lidstaten, zoals bijv. Duitsland, zijn de rechters echter zeer sterk intern gericht en passen nauwelijks internationale normen toe. Ze maken enkel een uitzondering voor EU-recht, en dan nog vaak met grote tegenzin.

kennis van de IAO-normen. Het IAO internationaal vormingscentrum in Turijn (IAO-ITC) heeft daarom ook trainingsprogramma's gecreëerd voor rechters inzake het gebruik van internationale arbeidsnormen om nationale disputen te kunnen beoordelen.

Van een gefragmenteerde naar een ruimere en geïntegreerde aanpak

De IAO-constitutie van 1919 bevat in grote lijnen de initiële opdracht en doelstellingen waarop de instelling zich tot op vandaag nog steeds baseert. In 1944, 1998 en 2008 werden de doelstellingen en werkmethodes aangepast. Dit weerspiegelt zich onder meer in de aard en opzet van conventies, aanbevelingen, beleidskaders, opvolging van omzetting van deze teksten, bijstand aan lidstaten en sociale partners en samenwerking met andere organisaties. In 2008 werden alle instrumenten, beleidskaders en acties in één omvattend en geïntegreerd kader ondergebracht: de Agenda voor Waardig Werk. Het is niet mogelijk om in te gaan op de rol van de IAO in de XXI^{ste} eeuw zonder een kort overzicht te geven van de belangrijkste IAO-mijlpalen.

1919-1939

De meeste conventies en aanbevelingen, aangenomen tussen 1919 en 1939, regelden specifieke deelaspecten van de arbeidsrelatie, en dan vooral in de industrie, mijnbouw en de scheepvaart, zoals bescherming van vrouwen en kinderen tegen ongezonde en gevaarlijke arbeid, moederschapsbescherming, maximale arbeidsduur, de verzekering tegen arbeidsongevallen en de vaststelling van minimumlonen. Het verbod van dwangarbeid had echter een algemene draagwijdte. Deze instrumenten hadden een grote impact op de nationale arbeidswetgevingen. Inmiddels zijn een groot aantal van de instrumenten uit deze periode vervangen door meer geactualiseerde versies, met uitzondering van onder meer de maximale arbeidsduur en het algemeen verbod op dwangarbeid.

1944-1989

De Verklaring van Philadelphia uit 1944 en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van de VN gaven de werkzaamheden van de IAO een nieuwe wending. Er kwam een grotere synergie tot stand tussen werkgelegenheid, sociaal beleid en macro-economische doelstellingen. Op verzoek van de VN zette de IAO eveneens de ruimere sociaal-economische mensenrechten uit de VN-verklaring om in concrete conventies en aanbevelingen.

In het eerste decennium na WO II kwamen onder meer de fundamentele conventies en aanbevelingen over vrijheid van vakvereniging, collectieve onderhandelingen, gelijke beloning voor mannen en vrouwen voor werk van gelijke waarde en verbod van discriminatie inzake werk tot stand. Het resulteerde ook

in de prioritaire conventies en aanbevelingen over arbeidsinspectie, werkgelegenheidsbeleid en driedelige consultaties op nationaal vlak. Andere conventies en aanbevelingen uit deze periode regelden de loonbescherming, minimumnormen voor sociale zekerheid, de gelijke behandeling van migrerende werknemers, het functioneren van arbeidsadministraties en arbeidsbureaus en competenties en permanente vorming. Deze instrumenten hadden een diepgaande invloed op de nationale wetgeving en zijn ook tot uiting gebracht in onder meer de EU-verdragen en de EU-wetgeving.

In 1977 werd de driedelige IAO-Verklaring over multinationale ondernemingen en sociaal beleid (MNE-verklaring) aangenomen. Het is de enige IAO-tekst die ook rechtstreeks van toepassing is op ondernemingen. De andere conventies en aanbevelingen zijn immers gericht op de lidstaten. De MNE-verklaring werd meermaals geactualiseerd en is het enige mondiaal aangenomen instrument inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO-CSR)¹³. De hernieuwde CSR-strategie van de EU voor de periode 2011-2014 omvat ook een uitnodiging aan alle in de EU gevestigde multinationale ondernemingen om de MNE-verklaring te onderschrijven.

De IAO-normatieve actie ging verder tijdens de Koude Oorlog, zij het niet zonder problemen en bij momenten middels grote spanningen. De VS verlieten de IAO in 1977 omdat, volgens de VS, hun visie inzake mondialisering en ontwikkeling niet genoeg aan bod kwam in de IAO, met inmiddels een meerderheid aan lidstaten uit ontwikkelingslanden. Ze keerden echter al terug in 1980 toen ze beseften dat de lege stoel een slechte strategie was. Hun tijdelijke afwezigheid tastte wel de financiële reserves van de IAO, en dus ook de werking, aan.

De in Washington gevestigde internationale financiële instellingen IMF en Wereldbank gingen in die periode hun eigen weg en legden ontwikkelingslanden de eigen neoliberale sociaal-economische agenda op (Washington consensus). De toepassing van deze consensus ging op sommige punten zelfs in tegen de internationale arbeidsnormen. De voormalige Sovjet-Unie kreeg het echter op haar beurt op haar heupen met de IAO, toen het IAO-opvolgingssysteem het toenmalige communistische regime in Polen meermaals aanmaande om de werking van de vrije vakbond Solidarnosc niet te belemmeren.

1989-1998

De val van de Berlijnse muur resulteerde tussen 1989 en 1995 in een terugkeer naar het harde neoliberale credo, in het bijzonder ten aanzien van de sociale bescherming. Een deel van de werkgeversorganisaties en regeringen stelden dat veel internationale arbeidsnormen ingingen tegen de noodzaak van maximale vrijheid.

¹³ De OESO beginselen voor multinationale ondernemingen is het tweede internationaal aangenomen MVO-instrument. IAB en OESO werken nauw samen. Het OESO lidmaatschap is echter beperkt tot de industrielanden en sommige groeilanden.

Tegen 1995, met de sociale wereldtop van Kopenhagen, drong het besef door dat internationale arbeidsnormen in een toenemende mondialiserende economie wel degelijk nodig zijn. De neoliberale transformaties in onder meer de voormalige Sovjet-Unie en het Oostblok waren niet zo succesvol als eerst werd aangenomen. De IAO-normen over syndicale vrijheden, vrije collectieve onderhandelingen en driedelig overleg bleken in de praktijk zeer nuttige referenties te zijn voor de maatschappelijke en sociaal-economische hervormingen.

Dit resulteerde in 1998 in de aanneming van de IAO-FRPW. De FRPW omvatten (i) het recht op vakvereniging en collectieve onderhandelingen, (ii) het verbod van kinderarbeid, (iii) het verbod van dwangarbeid en (iv) gelijke beloning voor mannen en vrouwen voor werk van gelijke waarde en het verbod van discriminatie inzake arbeid. Deze vier groepen van rechten worden ook gegarandeerd door de corresponderende acht fundamentele conventies (N^o 87 en 98, 138 en 182, 29 en 105 en 100 en 111).

De verklaring stelde, op verzoek van de groei landen en andere ontwikkelingslanden, uitdrukkelijk dat de FRPW niet mochten worden aangewend voor protectionistische doeleinden. De verklaring is verbindend voor alle 183 IAO-lidstaten, zelfs indien ze de corresponderende acht conventies niet geratificeerd hebben. Tegelijkertijd gingen de lidstaten akkoord om een campagne op te starten voor de universele ratificatie van de acht corresponderende FRPW-conventies. Bij ratificatie zijn de lidstaten immers onderworpen aan het volledige IAO-toezichtstelsel. Deze campagne was en is nog steeds een groot succes. Meer dan 90% van de IAO-lidstaten hebben de acht FRPW-conventies geratificeerd. Dit is bijna een verdubbeling sinds 1998. Spijtig genoeg vertegenwoordigen deze 90% van de landen geen 90% van de werkenden. Zo hebben onder meer China, India en de VS nog niet al de acht FRPW-conventies geratificeerd ¹⁴.

1999-2008

De Ministeriële Conferentie van de Wereldhandelsorganisatie (WHO-WTO) draaide uit op een volledige mislukking door de diepe verdeeldheid tussen een aantal industrielanden en ontwikkelingslanden over de sociale clausules in handelsinstrumenten. Bedoeling was om een vrijere wereldhandel te koppelen aan de FRPW. Schending van de FRPW zou dan kunnen resulteren in het opschorten van handelssancties. Ontwikkelingslanden verwierpen echter het concept van handelssancties. Op initiatief van de directeur-generaal van de IAB, en na ruime consultaties met de belangrijkste actoren, werd de Wereldcommissie voor de sociale dimensie van de mondialisering (WCSDM) opgericht. De EU werkte nauw samen met de WCSDM. Dat resulteerde in februari 2004 in een baanbrekend eindrapport met verregaande aanbevelingen inzake de relatie tussen arbeid, handel, ontwikkeling en “governance”. Het gevolg

¹⁴ Ze hebben wel meerdere FRPW conventies geratificeerd. De VS heeft 14 conventies geratificeerd waaronder 2 FRPW. China heeft 22 conventies geratificeerd waaronder 4 FRPW. Zie hiervoor de ILOLEX databank: <http://www.ilo.org/ilolex/english/index.htm>

was onder meer de wereldwijde erkenning van de Agenda voor Waardig Werk en een betere interactie tussen handel, ontwikkeling en sociale normen. De WCSDM wees ook op het grote gevaar van de ongebreidelde financiële deregulering, maar haar aanbevelingen werden op dit punt niet opgevolgd.

Vanaf 2008

Met de IAO-Verklaring betreffende de sociale rechtvaardigheid voor een billijke mondialisering van juni 2008 geeft de IAO uiting aan een hedendaagse visie op haar mandaat door middel van de Agenda voor Waardig Werk. Ze biedt ook een samenhangend kader voor de realisering van de vier met elkaar verbonden fundamentele doelstellingen:

- (i) werkgelegenheid met inbegrip van competenties, inzetbaarheid en duurzaam ondernemerschap
- (ii) sociale bescherming: sociale zekerheid, veiligheid en gezondheid op het werk, lonen, arbeidsvoorwaarden, bescherming van migrerende werkenden
- (iii) sociale dialoog en driedledige raadplegingen
- (iv) fundamentele rechten en principes op het werk.

Gelijke kansen voor mannen en vrouwen en het verbod van discriminatie op het gebied van werk worden hierbij erkend als transversale thema's.

De daadwerkelijke realisatie van waardig werk wordt in ontwikkelingslanden gerealiseerd door nationale waardig werk programma's (DWCP) en in industrielanden door de Agenda voor Waardig Werk of gelijkaardige initiatieven. Waardig werk agenda's kunnen ook op regionaal vlak vastgelegd worden, zoals de sociale agenda's van de EU(bijvoorbeeld 2008-2010 en de EU 2020-strategie).

DWCP's moeten ondertekend worden door overheden, vakbonden en werkgeversorganisaties en definiëren nationale prioriteiten. De realisatie wordt ondersteund door technische bijstand en ontwikkelingshulp en dit in samenwerking met de VN en donoren zoals EU-lidstaten, de EU en andere landen, de Wereldbank, regionale ontwikkelingsbanken en privaat-publieke partnerschappen. Ondernemingen kunnen, complementair met de wetgeving en wetshandhaving, inspanningen leveren door middel van MVO-CSR en publiek-private partnerschappen.

De IAO-verklaring van 2008 omvat ook de samenhang tussen externe handel en waardig werk. Dit heeft zowel betrekking op samenwerking met multilaterale Wereldhandelsorganisaties (WHO-WTO), als bilaterale handelsakkoorden. In dat laatste geval vergt IAB-assistentie wel dat beide partijen bij een handelsakkoord hun instemming betuigen met IAB-tussenkomst. De samenwerking tussen de IAO en internationale financiële instellingen (IMF, Wereldbank) komt ook aan bod.

Het Wereldwijde Werkgelegenheidspact van juni 2009, goedgekeurd bij consensus door de IAC, omvat principes voor de mondiale, regionale, nationale en lokale antwoorden op de crisis alsook een reeks concrete maatregelen en suggesties. Het gaat om de toepassing van de Agenda voor Waardig Werk in tijden van financiële, economische en sociale crisis. De concrete toepassing hangt natuurlijk af van de regionale, nationale en lokale toestand. Het EU-antwoord op de crisis en de EU 2020-strategie hielden rekening met de principes uit het Wereldwijde Werkgelegenheidspact.

De overgang van een financiële crisis naar een openbare schuldencrisis, die te wijten is aan de systeemfouten in het mondiale financiële stelsel, de schuldgedreven private en publieke groei en de sterk toegenomen ongelijkheden, heeft vanaf mei 2010 (Griekse crisis) een grote impact uitgeoefend op de coherentie van de beleidsantwoorden, vooral in de EU en VS.

De financiële liberalisering bracht een onverwachte machtsversterking van de “markten” tot stand. Deze markten bleken vooral uit te gaan van de “Angelsaksische” visie op financiële en economische zaken en reageren zeker niet altijd rationeel. In de EU resulteerde de druk van de “markten” in een zeer snel doorgevoerde begrotingsdiscipline met een onvermijdelijk negatieve impact op groei, jobs, sociaal beleid en dus op waardig werk.

Normatief beleid en geactualiseerde arbeidsnormen

De volledige “codex” van internationale arbeidsnormen bestaat uit 189 conventies, 5 protocollen, 201 aanbevelingen, de 2 fundamentele verklaringen met normatieve draagwijdte en de MNE-verklaring. De lijst met geactualiseerde of “up-to-date” arbeidsnormen is echter veel beperkter: 79 conventies, 80 aanbevelingen en de 3 fundamentele verklaringen. De IAO heeft bijzondere inspanningen geleverd om het corpus van internationale instrumenten te actualiseren. Dit werk gaat nog verder. Normen moeten voeling houden met maatschappelijke en sociaal-economische ontwikkelingen. Bijsturingen moeten een voldoende groot draagvlak hebben en niet gedreven zijn door percepties en kortetermijndenken. Dat geldt ook in de gemediatiseerde XXI^{ste} eeuw. Zo werden sommige arbeidsnormen, zoals de vaststelling van minimumlonen en minimumnormen voor sociale zekerheid, in de jaren tachtig en negentig verketterd door een deel van de sociaal-economische elite. Diezelfde normen zijn nu bezig aan een omgekeerde opgang en dat onder meer in de context van “de antwoorden op de crisis”¹⁵.

¹⁵ Het gaat onder meer over conventies N° 26, 102 en 131; Wage setting, minimum wages and industrial relations, Industrial Relations in Europe Report, European Commission, 2008 and 2010; Global Wage Report, ILO, 2010; The Social Protection Floor, report of the UN advisory group chaired by M. Bachelet, October 2011; Agenda for Change, European Commission, Communication, COM(2011), 637 final, 13 October 2011; G20-top besluiten van november 2011; World Social Security Report, ILO, 2010.

De IAO heeft vooreerst het toepassingsgebied van de conventies uit de periode 1919-1939 uitgebreid van industrie en mijnbouw naar landbouw, handel en diensten. Daarbij werden ook aan deze sectoren aangepaste benaderingen ingevoerd. Ten tweede werden nieuwe beschermingsconcepten ingevoerd. Zo paste de IAO vanaf de jaren tachtig een nieuwe benadering toe voor veiligheid en gezondheid op het werk, gericht op preventie en welzijn voor mannen en vrouwen. Voorheen golden verbodsbepalingen enkel voor vrouwen en jongeren ten aanzien van gevaarlijke beroepen en arbeid (mijnbouw, nachtarbeid). In deze periode kwamen ook de EU-richtlijnen over veiligheid en gezondheid tot stand. De EU (toen nog EEG), en de IAO werkten hierover nauw samen.

Ten derde werden de specifieke noden van sommige beroepen en sectoren op een coherente wijze geregeld, zoals de maritieme sectoren, horeca en gezondheidszorgen. Dertig procent van alle IAO-normen gaan over de maritieme sector, de meest gemondialiseerde industrie bij uitstek. In 2006 bracht de geconsolideerde maritieme arbeidsovereenkomst alle conventies en aanbevelingen samen. Dit is een ronduit revolutionaire tekst, want hij voorziet niet alleen in “up-to-date” arbeidsnormen, maar ook in een doorgedreven controlesysteem door het maritiem arbeidscertificaat, en inspectie door de autoriteiten van de vlagstaat en die van de havens.

Ten vierde heeft de IAO bijzondere aandacht besteed aan de aanvullende bescherming van kwetsbare groepen. Internationale conventies en aanbevelingen zijn toepasselijk op alle werkenden, ongeacht hun status en nationaliteit, tenzij uitdrukkelijk anders voorzien. Zo zijn bijna alle conventies toepasselijk op arbeidsmigranten, ongeacht hun verblijfsstatus. Dit is in het belang van alle ondernemers en werknemers en voor de stabiliteit van de arbeidsmarkt. In sommige gevallen volstaan de algemene arbeidsnormen niet. Dit resulteerde bijvoorbeeld in juni 2011 in conventie N° 189 over waardig werk voor huispersoneel. Veel landen maken immers gebruik van de mogelijkheid om huispersoneel uit te sluiten, als zeer bijzondere categorie, van de toepassing van internationale en regionale normen. Verder is aanbeveling N° 200 (2010) over HIV/AIDS op het werk de enige bestaande internationale norm die bescherming van de mensenrechten op het werk biedt voor personen die leven met en getroffen zijn door HIV/AIDS.

Ten vijfde is er het uitbreiden van het bereik van sociale bescherming voor personen die in de praktijk alsnog uitgesloten worden. Dit resulteerde in zogenaamde instapconventies en aanbevelingen over de afschaffing van de ergste vormen van kinderarbeid (conventie N° 182), de promotionele kaderconventie over veiligheid en gezondheid op het werk (conventie N° 187) en de lopende bespreking over de aanbeveling inzake nationale sociale beschermingsmiddelen (hopelijk aanbeveling N° 202 in juni 2012). Dergelijke instapnormen bleken een groot succes voor bijvoorbeeld kinderarbeid. Het resulteerde in een zeer ruime ratificatie van zowel de instapconventie N° 182 en conventie N° 138 over de vastlegging van een minimumleeftijd voor toegang tot arbeid (algemeen verbod van kinderarbeid en bescherming van jeugdige werknemers). De bereikte consensus in de IAC van juni 2011 rond de uitbreiding van het toepassingsgebied van de sociale zekerheid, en dan vooral voor zij die nu nog uitgesloten zijn, gaat uit van zowel de invoering van een basis van sociale bescher-

mingssokkels, vooral in ontwikkelingslanden, als de bevordering van de ratificatie van conventie N° 102 betreffende minimum-normen van sociale zekerheid.

Ten zesde, het adequaat regelen van nieuwe ontwikkelingen in de wereld van het werk. De agendering van nieuwe conventies verloopt de laatste jaren niet zo makkelijk. Werkgevers gaan pas akkoord in de Raad van Bestuur (GB) van de IAO indien vaststaat dat een nieuwe conventie echt noodzakelijk is. Ze opteren eerder voor de herziening van sommige bestaande conventies en aanbevelingen en voor een betere toepassing van de geactualiseerde normen.

De werkgevers vragen bijvoorbeeld om herziening van conventie N° 158 over de beëindiging van de arbeidsrelatie (ontslagbescherming) omwille van de gedetailleerdheid ervan. De werknemers staan hier huiverig tegenover omdat ze (vooral nog) geen vertrouwen hebben in het mogelijke herzieningsscenario.

Werkgevers en vele regeringen verkiezen overigens algemene besprekingen, zonder normatieve actie, over bijvoorbeeld IAO-beleidslijnen rond duurzaam ondernemerschap, jeugdwerkgelegenheid en voortdurende vorming. Ook de soft-law aanpak kan op bijval rekenen, zoals de goedkeuring van het niet-verbindend kader voor een op rechten gebaseerde “governance” van arbeidsmigratie van de IAO in 2006. Dit kader houdt natuurlijk wel rekening met de relevante algemene conventies en met de specifieke conventies rond arbeidsmigratie (N° 97, 118 en 143) en dit was het maximaal haalbare.

Een voorbeeld van een zeer moeilijke bevalling was de agendering en goedkeuring van aanbeveling N° 198 (2006) over de identificatie van de arbeidsrelatie onder meer met het oog op het tegengaan van schijnzelfstandigheid. De IAC kon in de jaren negentig geen tweederde meerderheid bereiken voor een conventie over “contract labour”. De tweede poging, voor een beperktere aanbeveling over de identificatie van de arbeidsrelatie, verliep ook zeer moeizaam. Uiteindelijk werd aanbeveling N° 198 goedgekeurd dankzij de steun van de meeste regeringen en werknemers, terwijl vele werkgevers zich onthielden van stemming of tegenstemden. Dit neemt niet weg dat de aanbeveling in veel landen daadwerkelijk als referentie wordt gehanteerd voor nieuwe wetgeving.

In sommige gevallen was de IAO wel in staat om baanbrekend werk te verrichten over buitengewoon gevoelige thema's, zoals de conventie N°181 over private arbeidsbureaus. Deze regelt niet alleen uitzendarbeid maar ook private arbeidsbemiddeling, selectie-en werving en de samenwerking tussen private en publieke diensten¹⁶. Andere voorbeelden zijn de conventie N°175 over deeltijdse arbeid en de conventie N° 173 over loonbescherming bij faling van een

¹⁶ De conventie N°181 moderniseerde niet alleen de oudere conventie N°96 over arbeidsbemiddeling (met een optioneel luik over het verbod van private arbeidsbemiddeling en een optioneel luik over de regeling van private arbeidsbemiddeling) maar regelde ook nieuwe vormen van arbeidsmarktdiensten en de triangulaire arbeidsverhouding tussen uitzendkracht, uitzendkantoor en gebruiker. Belgische sociale partners, de federale regering en de gewestregeringen alsook Nederland speelden een grote rol bij de voorbereiding en goedkeuring van de conventie.

onderneming¹⁷. Bij nieuwe of gevoelige thema's werkt de IAO ook met driedelig aangenomen gedragscodes zoals roken op het werk en bescherming van persoonsgegevens.

De nieuwe cyclische bespreking op de jaarlijkse IAC van elk van de vier onderdelen van de Agenda voor Waardig Werk, in uitvoering van de 2008 IAO-Verklaring betreffende de sociale rechtvaardigheid voor een billijke mondialisering, zou de agendering van nieuwe of te herziene conventies, aanbevelingen en andere teksten moeten vergemakkelijken.

Normatief beleid en toepassing

Het IAO-controlesysteem speelt een zeer grote rol bij de evolutie in de toepassing van de arbeidsnormen. Het driedelige Comité voor de syndicale vrijheid heeft sinds haar oprichting in 1951 al bijna 3.000 klachten ontvangen van werknemers- en werkgeversorganisaties. Dit resulteerde in een omvangrijke "case-law". Het is totaal onmogelijk om in het internationaal arbeidsrecht voorbij te gaan aan de "Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the ILO Governing Body". Deze "Digest" bevat een antwoord op vrijwel alle mogelijke vragen over de toepassing van syndicale vrijheden en vrije collectieve onderhandelingen, met inbegrip van het stakingsrecht (bijvoorbeeld een werkgever mag geen premies betalen aan niet-stakers om deelname aan een staking te ontmoedigen) of de beperkingen van ingrepen van overheden in CAO's (dergelijke ingrepen moeten onder meer beperkt zijn in tijd, proportioneel zijn en de zwakkere werknemers beschermen).

De "Digest" is ook relevant, of zou dit moeten zijn, voor het Hof van Justitie van de EU wanneer zaken worden behandeld over de EU-eenheidsmarkt en het stakingsrecht. De EU heeft zelfs de FRPW-conventies geïntegreerd in haar algemeen handelspreferentiesysteem met derde landen en in bilaterale handelsakkoorden. De EU kan moeilijk eisen dat derde landen de syndicale vrijheid naleven, maar zij middels het Hof van Justitie een eigen interne markt gedreven stakingsdoctrine ontwikkelt die geen of slechts gedeeltelijk rekening houdt met het internationaal arbeidsrecht. Dit is een element van beleidscoherentie, dat losstaat van de politieke appreciatie over de grenzen van het stakingsrecht.

De standpunten van de IAO-Commissie van deskundigen voor de toepassing van verdragen en aanbevelingen (CEACR) worden niet alleen weergegeven in jaarlijkse rapporten over de toepassing van arbeidsnormen door de lidstaten. De CEACR bundelt haar standpunten ook per thema in de "General survey on the application of one or more conventions". Sinds 1990 behandelen de "General surveys" vrijwel alle thema's; ze bevatten een schat aan informatie over de interpretatie van de toepassing van conventies en aanbevelingen. De standpun-

¹⁷ Deze thema's zijn in België omvattend geregeld. België droeg bij tot de totstandkoming van deze instrumenten.

ten van de CEACR kunnen ook aanleiding geven tot herziening of aanvulling van conventies en aanbevelingen ¹⁸.

Bevorderen van ratificatie, toepassing en capaciteit

Het succes van de campagne voor de ratificatie van de acht FRPW-conventies is belangrijk. Alle 27 EU-lidstaten ratificeerden de acht conventies. Meer dan 90% van alle IAO-lidstaten hebben nu hetzelfde gedaan. Dit resulteerde zelfs in een ruimere consensus, aangenomen door alle 183 lidstaten, rond de prioritaire ratificatie van de belangrijkste sociaal-economische “governance” conventies (arbeidsinspectie, werkgelegenheidsbeleid en driedelig overleg). Ook de ratificatie van andere geactualiseerde conventies wordt nu actief en met toenemend succes gepromoot.

Ratificatie is één zaak, de daadwerkelijke toepassing een andere. Ondanks belangrijke vooruitgang in vele landen ¹⁹ knelt het schoentje vooral bij de praktische toepassing.

Arbeidsadministratie, arbeidsinspectie, management van sociale zekerheid en sociale dialoog functioneren zwak in vele ontwikkelingslanden, en zelfs in sommige industrielanden.

Er is grote nood aan capaciteitsondersteuning. Daarom heeft de IAO haar toepassingscontrole sterker gekoppeld aan suggesties voor technische en capaciteitsondersteuning. Dit vereist wel politieke wil van de betrokken landen tot samenwerking met de IAO en sociale partners. De versterking van de toepassing van arbeidsnormen maakt ook deel uit van de nationale waardig werk programma’s (DWCP’s). Er zijn momenteel al meer dan 80 DWCP’s en die worden meer en meer geïntegreerd in de ontwikkelingsprogramma’s met betrokkenheid van de VN, VN-agentschappen, de Wereldbank, het IMF en donoren.

In veel gevallen vereist de verbetering van de toepassing van arbeidsnormen langdurige inspanningen. Enkele voorbeelden zijn het afschaffen van kinderarbeid, het verbeteren van de sociale beschermingsstelsels en het uitbouwen van de sociale dialoog. Hier kan ontwikkelingshulp vanuit de EU, de EU-lidstaten en andere donoren het verschil maken. Conventie N° 182 over het afschaffen van de ergste vormen van kinderarbeid stelt niet alleen verbodsbepalingen vast, maar bepaalt ook dat industrielanden de ontwikkelingslanden moeten bijstaan. De EU-ontwikkelingshulp omvat nu wel werk en sociale bescherming maar benut nog niet het volledige potentieel ervan. Hopelijk vernadert dit met de uitvoering van de nieuwe “Agenda voor verandering” (zie verder). De steun vanuit de VS, Noorwegen en sommige EU-lidstaten, zoals België, Denemar-

¹⁸ Rules of the Game, introduction to international labour standards, ILO, 2009

¹⁹ Sinds 1964 heeft de IAO-Commissie van deskundigen voor de toepassing van verdragen en aanbevelingen (CEACR) reeds 2803 gevallen van vooruitgang gerapporteerd. Het gaat om gevallen waarbij een land de wetgeving of praktijk in overeenstemming gebracht heeft met de commentaren van de CEACR. Zie report of the CEACR, ILO, Geneva, 2011, § 65.

ken, Finland, Nederland (maar in dat laatste geval wel afnemend), Spanje en Zweden is in de praktijk nog altijd cruciaal. Ook nieuwe donoren, zoals Brazilië, hebben waardig werk opgepikt in hun programma's.

EU en IAO

Het IAB en de EU (EEG en later EG) hebben sinds 1958 samenwerkingsakkoorden gesloten²⁰. De EU is actief binnen de besluitvormingsorganen van de IAO en de EU-instellingen en het IAB werken samen op een groot aantal terreinen, zowel binnen als buiten de EU.

Sommige bepalingen uit het EEG-verdrag zijn rechtstreeks overgenomen van IAO-conventies, zoals N° 100 over gelijk loon voor mannen en vrouwen voor werk van gelijke waarde. De waarden en principes van de IAO en de EU zijn sterk met elkaar verbonden. Dit geldt zeker voor het EU-Verdrag van Lissabon. In 2001 sloten de Europese Commissie en het IAB een vernieuwd samenwerkingsakkoord. Dit betrof zowel de interne- als externe dimensie van de EU, met inbegrip van externe handel, ontwikkelingssamenwerking en de politieke dialoog. De EU versterkte haar politieke aanwezigheid in de IAC en in de IAO-Raad van Bestuur vanaf 2003. De werkzaamheden van de Wereldcommissie voor de sociale dimensie van de mondialisering werkten als een echte katalysator. De EU-steun voor de Agenda voor Waardig Werk was zeer significant. De mondiale consensus over waardig werk faciliteerde ook de dialoog tussen de EU en groeilanden, zoals China, India en Mexico en daarnaast de regio's (ASEM, EU-Afrika, EU-Afrika en EU-Latijns Amerika).

Het EU handelsbeleid integreerde de FRPW en waardig werk in het Algemeen Preferentie Systeem en in bilaterale handelsakkoorden. Het EU ontwikkelingsbeleid omarmde waardig werk in de EU-Consensus over Ontwikkeling (2005) en meer recent in de EU-Agenda voor Verandering van oktober 2011 maar past het in de programmatie nog niet veel toe. De nieuwe EU-Agenda biedt wel perspectieven op verandering, met name vanwege het uitgangspunt dat draait om meer- en inclusieve groei en duurzame ontwikkeling. Dit sluit nauw aan bij de principes van waardig werk.

Het initiële EU- antwoord ten aanzien van de financiële en economische crisis en zelfs de EU 2020-strategie sluiten nauw aan bij het IAO-Wereldwijde Werkgelegenheidspact. Door de transformatie van deze crisis in één van openbare schulden, vanaf mei 2010, verschoof de aandacht naar snelle budgettaire consolidatie. De EU-commissaris en de ministers van financiën zaten nu aan het stuur. Ministers van arbeid en sociale partners verschoven naar de passagierszetel, zelfs inzake onderwerpen als arbeid, lonen en sociale bescherming. De ontwerpwetgeving van de Europese Commissie over de six-pack vergat de

20 Voor een overzicht van de IAO-EU relaties zie onder meer: Rudi Delarue, ILO-EU cooperation on employment and social affairs, in Jan WOUTERS, Frank HOFFMEISTER en Tom RUYSS, (ed.), *The UN and the EU: an ever stronger partnership*, The Hague, T.M.C. Asser Press, 2006.

arbeidsmarktactoren, maar bestreek wel hun terrein. Gelukkig wijzigde het Europees Parlement het ontwerp van wetgeving. Ook het Belgisch voorzitterschap van de EU-Raad hamerde op het belang van sociaal overleg en de rol van ministers van arbeid.

Het EU-IMF steunpakket voor Griekenland kwam er onder grote tijdsdruk, in de eerste plaats vanwege de markten, met anonieme hoofdzetel in Londen en New York. Dit pakket impliceerde ook hervormingen van de lonen, arbeidsmarkt en sociale zekerheid. De Griekse confederatie van vakbonden trok naar de IAO-Commissie van deskundigen voor de toepassing van verdragen en aanbevelingen en voerde aan dat niet minder dan 11 IAO-conventies zouden zijn geschonden. Vanwege de complexiteit van de situatie en de verwevenheid met het door de EU en IMF gesteunde bijstandsprogramma besloot het IAO-controlesysteem een multidisciplinaire missie van hoog niveau naar Athene, Brussel (EU) en Washington (IMF) te sturen. Het rapport van deze missie is inmiddels beschikbaar²¹. Het memorandum van akkoord tussen Portugal, EU en IMF stelt dat de FRPW-conventies en sociale dialoog moeten worden gerespecteerd.

Sociale rechtvaardigheid, economisch efficiëntie en duurzame ontwikkeling

De huidige financiële en economische crisis is in belangrijke mate te wijten aan de sterk toegenomen ongelijkheden inzake onder meer inkomen, toegang tot diensten en huisvesting en aan de financiële deregulering. Dit resulteerde ook in een door private en publieke schulden gedreven groei en in sterke mondiale macro-economische onevenwichtigheden. Deze analyse komt niet alleen van het IAB, maar ook van het Europees Parlement en het VN-systeem²². De private en publieke schuldgedreven groei, de eenzijdige gerichtheid van sommige grote landen op export en de verwaarlozing in diezelfde landen van het binnenlands inkomen moeten worden vervangen door een ander model. Dit impliceert dat loonontwikkeling opnieuw moet aansluiten op de evolutie van de productiviteit, evenwichtige minimumlonen, een rechtvaardiger belastingstelsel met progressieve tarieven en inkomsten uit financiële transacties. Het IAB heeft altijd gewezen op het belang van goede overheidsfinanciën maar gerichtte inspanningen met het oog op het bevorderen van werkgelegenheid zijn hiermee perfect verenigbaar.

Overheden, sociale partners en andere actoren moeten samenwerken om het bevorderen van duurzaam ondernemen te bewerkstelligen, waarbij de financiële sector opnieuw ten dienste komt te staan van de reële economie, met toegang tot krediet voor KMO's en het ondersteunen van ondernemerschap en de versterking van competenties van werknemers. Alle landen moeten werk maken van een sociale beschermingssockel en hun bestaande sociale zekerheids-

²¹ http://www.ilo.org/global/standards/WCMS_170435/lang--en/index.htm

²² World of Work Report, ILO, 2010 en 2011; Report of the special committee on the financial, economic and social crisis, European Parliament, 2011.

systemen duurzaam versterken, onder meer met het oog op de demografische evoluties. Het internationaal handelssysteem moet open en fair zijn²³. De ratificatie en toepassing van de FRPW-conventies, alsook andere prioritaire conventies, moet versterkt worden. Veel van deze aspecten vinden we ook terug in het door de IAC bij consensus aangenomen Wereldwijde Werkgelegenheidspact in 2009. Het pact stelt ook dat het afbouwen van de arbeidsnormen en het verlagen van minimumlonen eerder zal leiden tot een neerwaartse spiraal voor allen.

De Arabische lente in Noord-Afrika en het Midden-Oosten maakt duidelijk dat fundamentele vrijheden, waardig werk, inclusieve groei en ondernemerschap van groot belang zijn voor de duurzame ontwikkeling en sociale cohesie, ook in groeielanden en ontwikkelingslanden. Het IAB ontwikkelde in 2011, in nauw overleg met overheden, vakbonden en werkgevers een geïntegreerde strategie voor de regio²⁴. Het gaat vanzelfsprekend om een evolutief kader, want de situatie is nog zeer onzeker. Speerpunten zijn bijstand aan vakbonden, werkgevers en overheden met betrekking tot vrijheid van vakvereniging en collectieve onderhandelingen, sociale dialoog, inzetbaarheid, jeugdwerkgelegenheid en ondernemerschap. De IAO-aanbeveling over coöperatieve ondernemingen en het IAO-programma inzake arbeidsintensieve openbare werken en lokale economische ontwikkelingen kunnen hier ook nuttig zijn. Andere landen en regio's maken ook duidelijk dat waardig werk met inbegrip van duurzaam ondernemen en sociale bescherming deel uitmaken van hun ontwikkelingsmodel.

De vergroening van de economie kan zowel bijdragen aan nieuwe jobs als de vergroening van bestaande sectoren en activiteiten. Het IAB werkt nauw samen met UNEP (VN-programma voor milieu) en andere organisaties, zoals de EU, rond "groene jobs". De IAB heeft een "Green Jobs programme" gelanceerd dat zeer actief is in onder meer China en andere Aziatische landen en ook in de armste landen zoals Haïti (arbeidsintensieve herbebossing). De transitie naar een groene economie moet sociaal rechtvaardig zijn. Daarom werkt het IAB nauw samen met andere internationale, nationale, regionale en lokale actoren voor de voorbereiding van RIO +20.

Vernieuwde mondiale consensus en sterker moreel gezag

De mondiale consensus rond de Agenda voor Waardig Werk, geleidelijk tot stand gekomen sinds 2005, betekent een zeer grote doorbraak. Deze consensus kwam niet alleen tot uiting binnen de IAO²⁵, maar ook binnen de algemene

²³ A New Era for Social Justice, report of the ILO Director General to the June 2011 ILC, ILO, 2011

²⁴ An ILO response to the challenges in the Arab World, July 2011
<http://www.ilo.org/public/english/bureau/pardev/download/development/mena/mena-strategy.pdf>

²⁵ De aanneming door de 183 driedig samengestelde nationale delegaties in de IAC, juni 2008, van de IAO Verklaring betreffende de sociale rechtvaardigheid voor een billijke mondialisering en in de IAC, juni 2009 van het IAO Wereldwijde Werkgelegenheidspact.

vergadering van de VN, het ruimere multilateraal systeem met onder andere de Wereldhandelsorganisatie, het IMF en de Wereldbank, alsook de G20. Ze werd ook bevestigd in regionale organisaties, zoals de EU en de Afrikaanse Unie, en in de regionale vergaderingen van Noord- en Zuid-Amerika en Azië. Deze consensus faciliteert ook de dialoog tussen Noord en Zuid en tussen West en Oost.

Ondanks de vrij beperkte financiële middelen van de IAO, zeker in vergelijking met bijvoorbeeld de Wereldbank, geniet de IAO een groot moreel gezag in vrijwel alle wereldregio's en landen. Het IAB is betrokken bij de G20, zowel op het niveau van de G20 Ministeriële vergaderingen over werk als de G20 activiteiten rond ontwikkelingssamenwerking en de G20- top. De IAB-directeur-generaal neemt deel aan de G20- top. Dit heeft geleid tot de expliciete steun van de G20 voor waardig werk, de sociale beschermingssokkel, de ratificatie en toepassing van de fundamentele arbeidsconventies en tot de betrokkenheid van het IAB in de G20-IMF - OESO- Wereldbank werkzaamheden in de context van het kader voor een sterke, evenwichtige en duurzame groei. Waardig werk, groene jobs en de sociale beschermingssokkel zijn nu opgenomen in de VN-coördinaties, met inbegrip van de gezamenlijke VN-planning in ontwikkelingslanden (de zogenaamde One UN) en de UN voorbereiding voor Rio+20.

Waardig werk is een duurzame vorm van arbeid. Daarom is deze agenda ook zo belangrijk voor Rio+20. Groene jobs is een gezamenlijk initiatief van IAO, UNEP (VN-programma voor milieu) en sociale partners. Het gaat hierbij niet alleen om nieuwe sectoren, maar ook om de transformatie van bestaande sectoren naar een meer duurzame werking.

Het IAB was vrijwel de enige internationale organisatie die op het terrein van de bestrijding van dwangarbeid actief bleef in Myanmar/Birma. De situatie in dat land wordt op de voet gevolgd door het IAO-opvolgingssysteem voor arbeidsnormen. De situatie rond vakbondsvrijheden in Colombia wordt tevens nauwlettend in de gaten gehouden door de IAO en dit droeg bij aan de vooruitgang van de toepassing van internationale arbeidsnormen. De hervorming van de Chinese arbeidswetgeving in 2008 vond plaats in nauw overleg met het IAB²⁶. Verder werkt het IAB nauw samen met India inzake de naderende ratificatie van conventie N° 182 over de ergste vormen van kinderarbeid. Het IAB-programma tegen kinderarbeid, IPEC, is in meer dan 90 landen actief, waaronder bijna alle Afrikaanse landen.

De EU en het IMF hebben hun volledige samenwerking verleend aan de IAB-missie van hoog niveau naar Griekenland in september 2011 naar aanleiding van de klachten van de Griekse vakbonden; dat het economisch hervormingsprogramma in strijd zou zijn met 11 geratificeerde IAO-conventies. De EU en het IAB werken nauw samen rond de ratificatie van IAO-conventies door EU-

²⁶ De nieuwe Chinese arbeidswetgeving van 2008 is in belangrijke mate geïnspireerd door de IAO conventies en aanbevelingen. De twee grote knelpunten blijven het gebrek aan syndicale vrijheid en de gebrekkige inspectie en toepassing van de wetgeving in de provincies.

lidstaten, onder meer de 2006 geconsolideerde maritieme arbeidsconventie alsook andere up to date IAO-conventies en IAO-aanbevelingen zoals collectieve onderhandelingen, arbeidsinspectie, arbeidsmigratie, arbeidsbureaus, huishoudelijk werk, minimumlonen, Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO), sociale zekerheid, groene jobs, jeugdwerkgelegenheid en de sociale en werkgelegenheidsdimensie van de financiële en economische crisis. Verder werken de EU en het IAB nauw samen inzake de bevordering van waardig werk, met inbegrip van sociale bescherming, in EU extern beleid zoals externe handel (het Algemeen Preferentie Systeem, bilaterale handelsakkoorden), EU-uitbreiding, EU-nabuurship en ontwikkelings samenwerking.

De VS is de grootste IAO-donor voor onder meer technische coöperatie rond de fundamentele arbeidsnormen. Rusland heeft de relaties met het IAB sterk opgewaarderd en overweegt om een partnerschapsakkoord inzake technische coöperatie te sluiten. Brazilië heeft recentelijk de IAO-conventie N° 102 over minimum normen voor sociale zekerheid geratificeerd en is zeer actief in Zuid-Zuid en Noord-Zuid samenwerking rond waardig werk.

Zowel Nederland, de Belgische federale overheid en de Vlaamse overheid hebben samenwerkingsakkoorden met het IAB inzake steun voor technische coöperatie in derde landen en werken samen rond actuele thema's binnen België.

De sociale partners zijn de constituenten van de IAO. Het IAB en ITC hebben een zeer lange traditie van technische cooperatie voor het versterken van de capaciteiten van werkgevers- en werknemersorganisaties en sociale dialoog. Voor bepaalde thema's zoals bijv. kinderarbeid huispersoneel, migrerende werknemers, sociale bescherming en MVO werkt het IAB ook samen met het ruimere middenveld en de academische wereld, onder meer inzake campagnes, analyses en doelgerichte acties op het terrein.

Voorbij 2012

Aan uitdagingen heeft de IAO geen gebrek. Door de wereldwijde crisis piekt de mondiale werkloosheid op 200 miljoen. Het volgende decennia moeten er 600 miljoen banen gecreëerd worden: 200 miljoen banen voor de huidige werklozen en 400 miljoen banen om de stijging van de werkloosheid tegen te gaan. De mondiale jeugdwerkloosheidsgraad voor jongeren is twee keer zo hoog als die van volwassenen. De kans op werkloosheid voor jongeren is drie keer zo hoog als die van volwassenen. In landen en gewesten met gunstige jeugdwerkloosheidscijfers zoals Nederland, Duitsland en Vlaanderen is er ook toenemende onzekerheid bij jongeren, onder meer door het gebruik van openlopende tijdelijke contracten en statuten allerhande.

De crisis, de demografische ontwikkelingen en vergroening van de economie bieden zowel uitdagingen en perspectieven. Groeilanden zoals China, Vietnam en Brazilië investeren in de uitbouw van sociale zekerheid en in groene jobs. EU 2020 gaat ook uit van het banen en groei potentieel van de vergroening van

de economie. Net zoals bij vrijhandel komen de voordelen en nadelen van vergroening van de economie niet noodzakelijk terecht bij dezelfde groepen. Daarom is er nood aan een sociaal rechtvaardige overgang (just transition) naar groene jobs. De IAO-bijdragen voor RIO +20 hammeren op het belang van “just transition”.

Het IAB schat voor 2011 het aantal werkenden in kwetsbare tewerkstelling op 1.52 miljard, een stijging met 136 miljoen sinds 2000²⁷. Ondanks recente vooruitgang heeft meer dan de helft van de wereldbevolking nog altijd geen enkele vorm van sociale zekerheid en is nog maar 25 % adequaat beschermd. De informele economie, met geen of nauwelijks kansen op voortdurende vorming en loopbaanperspectieven en geen of gebrekkige sociale bescherming, is in veel landen vaak omvangrijker dan de formele sector. Aan flexibiliteit is er in de informele economie geen gebrek, wel een groot tekort aan zekerheid. Nochtans vertienvoudigde het mondiaal BNP tussen 1950 en 2010. Aan de groei ligt het dus niet. Er is wel nood aan inclusieve en efficiënte groei en duurzame ontwikkeling gericht op de creatie van waardig werk. Er groeit een wereldwijde consensus over het grote economische nut van adequate en duurzame sociale zekerheidstelsels, toepasselijk op zo veel mogelijk mensen, ondersteund door waardige banen, vergroening van de economie duurzaam ondernemen en investeren, en door efficiënte en rechtvaardige belastingregimes²⁸. Ondanks de huidige overheersende negatieve perceptie in België en de EU over de toekomst worden er in een groeiend aantal landen in de wereld wel degelijk positieve stappen gezet in deze richting.

Er is in alle regio's van de wereld nood aan een weldoordachte combinatie van aanpassingsvermogen en zekerheid. Overheden, sociale partners en andere actoren moeten nieuwe of vernieuwde maatschappelijke, economische en sociale ontwikkelingen die relevant zijn voor arbeid nauwgezet opvolgen en evenwichtig, coherent en doeltreffend benaderen. Dit gaat veel verder dan de arbeidsmarkt. In een aantal gevallen situeren mogelijke problemen zich niet zozeer in de organisatie en regelgeving van de arbeidsmarkt, maar wel in de product- en dienstenmarkten (bijv. weinig transparante regulering van de toegang tot bepaalde beroepen, kostprijs van energie en diensten, toegang tot krediet) en het macro-economisch beleid.

De IAO-werkzaamheden over de sociale beschermings sokkel en de andere pijlers van waardig werk kunnen een grote positieve impact hebben in de 21^{ste} eeuw. Voorwaarde is wel dat de ruimere internationale gemeenschap, de sociale partners en andere relevante actoren uit het middenveld, de regionale organisaties (zoals de EU), de nationale staten, en het lokale niveau deze inspanningen op coherente wijze ondersteunen. De mogelijke ratificatie en toepassing van de IAO-conventie N°102 over sociale zekerheid door alle, of minstens de meeste, groeielanden, de invoering van nationale sociale zekerheid sokkels in lage inkomenslanden, kunnen een wezenlijk verschil maken. Ook EU 2020 gaat uit van een coherente benadering tussen economie, werkgelegenheid, so-

²⁷ Global Employment Trends, ILO, January 2012

²⁸ An agenda for change, European Commission, I.c.; Report of the Bachelet advisory group on the Social Protection Floor, I.c

ciale insluiting en milieu. Het is momenteel niet zo duidelijk hoe EU 2020 zich verhoudt met het EU economisch bestuur met een alsnog dominante positie van de financiële bemanning.

De ratificatie en toepassing van bijvoorbeeld de nieuwe IAO-conventie 189 over huispersoneel kan bijdragen, zowel in de EU als daarbuiten, tot de uitwerking van nieuwe, creatieve en sociaal-economisch verantwoorde regelingen voor diensten aan personen. Dit is goed voor zowel de tewerkstelling als voor de uitbouw van aangepaste diensten in het kader van de demografische ontwikkeling, combinatie van gezin en arbeid en actief ouder worden. De IAO past een levenscyclus gerichte benadering toe inzake arbeid en sociale bescherming.

De versterking van de samenwerking tussen de publieke en private sector rond de bevordering van waardig werk is voor de IAO ook een belangrijke prioriteit. Dit gaat verder dan MVO want omvat ook de uitbouw en versterking van een dynamische private sector, van wezenlijk belang voor werkgelegenheid, sociale integratie en financiering van sociale bescherming. IAO- referenties zijn hier ondermeer de IAC resolutie van 2007 over duurzaam ondernemen en de aanbeveling N° 193 van 202 over cooperatieven. De samenwerking tussen de IAO, overheden en de private sector komt ook aan bod in het kader van de versterking van de toepassing van arbeidsnormen in ontwikkelingslanden door ondermeer het programma “Better Work”²⁹.

Uit de Arabische lente, en de sociale onrust door de crisis in een toenemend aantal landen, blijken de aspiraties van burgers voor waardige jobs, fundamentele vrijheden en sociale rechtvaardigheid. De sociale dialoog en tripartite consultatie, de hoekstenen van de IAO, kunnen ertoe bijdragen dat groepen nader tot elkaar komen. Dit blijft in de toekomst meer dan ooit belangrijk. Het stelt ook grote uitdagingen voor de IAO, voor haar constituenten, alsook voor anderen.

²⁹ <http://www.betterwork.org/EN/Pages/newhome.aspx>